



Estudios pedagógicos (Valdivia)

ISSN: 0716-050X

ISSN: 0718-0705

Universidad Austral de Chile. Facultad de Filosofía y Humanidades

Poblete Melis, Rolando

Políticas Educativas y Migración en América Latina: aportes para una perspectiva comparada

Estudios pedagógicos (Valdivia), vol. 45, núm. 3, 2019, pp. 353-368

Universidad Austral de Chile. Facultad de Filosofía y Humanidades

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=173565055019>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

INVESTIGACIONES

**Políticas Educativas y Migración en América Latina:
aportes para una perspectiva comparada**

**Educational Policies and Migration in Latin America:
contributions for a comparative perspective**

Rolando Poblete Melis

Centro de Investigación en Educación. Departamento de Ciencias Pedagógicas.
Universidad Bernardo O'Higgins.
rolando.poblete@ubo.cl

RESUMEN

El derecho a la educación constituye un campo significativo para el trabajo con la infancia migrante, dado que ahí se juega buena parte de las posibilidades de inclusión y cohesión social en las sociedades de acogida. En el contexto latinoamericano no existe una estructura operativa común vinculada al ejercicio y garantía de este derecho. En ese marco, el objetivo de este artículo es analizar en términos comparativos los mecanismos legislativos y políticos que aseguran el derecho a la educación para niños, niñas y adolescentes migrantes en Chile, Argentina, Uruguay, Costa Rica y Colombia. A través de análisis documental de convenciones internacionales, leyes y políticas se pudo constatar que si bien se comparten principios comunes que operan desde lo ético, en términos políticos existe una considerable diferencia en la forma en que se aborda el derecho a la educación, lo que puede traer consecuencias al momento de su plena aplicabilidad.

Palabras claves: derechos sociales, infancia migrante, inclusión educativa.

ABSTRACT

The right to education constitutes a significant area for the work with migrant children, as it includes many possibilities for inclusion and social cohesion in host societies. In the Latin American context there is no common operational structure linked to the exercise and guaranteeing of this right. In this framework, the aim of this article is to analyse, in comparative terms, the legislative and political mechanisms that guarantee the right to education for migrant boys, girls and adolescents in Chile, Argentina, Uruguay, Costa Rica and Colombia. Through a documentary analysis of international conventions, laws and policies, it was found that although there are common principles on an ethical level, in political terms there is a considerable difference in the way the right to education is approached, which can have consequences when it is fully applied.

Key words: social rights, migrant children, inclusive education.

1. INTRODUCCIÓN

Se estima, en base a la información censal de los países de América Latina y el Caribe, que existen cerca de 30 millones de personas residiendo fuera de sus países de nacimiento, lo que representa aproximadamente el 4% de la población total de la región (Martínez, Cano y Soffia, 2014). Stefoni (2017) afirma que desde el año 2010 en adelante en las tendencias migratorias de América del Sur se observa un crecimiento y mayor dinamismo de la migración intrarregional, a lo que se suma la migración de retorno, producto de los controles migratorios en Europa, las crisis económicas y en algunos casos la generación de programas que favorecen el regreso de población, como ocurre en Ecuador.

En el periodo comprendido entre 2000 y 2010 aumenta en alrededor de un 32% el número de latinoamericanos viviendo en un lugar distinto al de su nacimiento, pero dentro de la región (Martínez y Orrego, 2016). Los mismos autores señalan que todos los países de América Latina mostraron un aumento en el número de sus emigrados con excepción de Chile y Uruguay, y que los mayores incrementos en la escala intrarregional corresponden a la República Bolivariana de Venezuela y la República de Haití.

Al analizar los datos de la población migrada por rango etario, queda en evidencia que se trata mayormente de segmentos en edad económicamente activas. Sin embargo, cada vez con más fuerza niños, niñas y adolescentes comienzan a ser también protagonistas del fenómeno de desplazamiento humano. Para nuestra región se estima que representan en promedio al menos el 10% del total de población migrante (Martínez y Orrego, 2016).

Sin embargo, más allá de su número importa reconocer que niños, niñas y adolescentes poseen una doble vulnerabilidad: aquella que deriva de su condición de menor de edad y la que viene por ser migrantes. La propia OCDE (2015) define a este grupo como uno de máximo riesgo social y hace hincapié en que se definan políticas públicas para su apoyo específico.

Esto abre un campo de discusión relevante en torno a la forma en que se generan mecanismos de protección para la población migrante infantil, tanto en los países de tránsito como de destino, situando el debate en una perspectiva política en la cual entran en juego las condiciones de acogida, los derechos humanos y el rol de los Estados como garantes de ellos (Galaz, Poblete y Frías, 2017).

Esto adquiere mayor relevancia si se considera que entre las recomendaciones que se han realizado con relación a la infancia migrante por parte de organismos internacionales para nuestra región, está el hecho de contar con políticas que consideren los derechos de los niños, niñas y adolescentes como elemento central de la acción de los estados, por sobre visiones restrictivas asociadas a una perspectiva *securitista* y de control migratorio (Martínez y Orrego, 2016).

En ese marco, si bien todos los derechos sociales son relevantes, no se puede desconocer que la educación constituye un campo significativo para el trabajo con la infancia migrante, dado que en dicho espacio se juega buena parte de las posibilidades de inclusión y cohesión social para ellos/as y sus familias en las sociedades de acogida (Poblete y Galaz, 2017). En efecto, el sistema educativo es productor de un sentido de pertenencia y posee una indiscutible capacidad para crear capital humano, otorgar beneficios e incluso movilidad social a quienes acceden a él, a lo que se puede agregar la transmisión de actitudes cívicas y valores democráticos (Villalobos y Valenzuela, 2012).

En el contexto internacional la Unión Europea ha definido parámetros comunes para asegurar el derecho a la educación para la población migrante (Galaz, Poblete y Frías 2017),

e incluso en algunos casos, como ocurre en Canadá, se ha ido más allá reconociendo legal y políticamente el valor de la diversidad cultural (McAndrew y Rossell, 2000) a propósito de la presencia de la migración.

Sin embargo, en el contexto latinoamericano no existe una estructura operativa común vinculada al ejercicio y garantía de derechos sociales, por lo cual resulta interesante indagar en la forma en que se responde a los desafíos que implica educar a los y las migrantes o, más concretamente, cómo abordan los distintos países de América Latina este derecho; qué perspectivas o concepciones en torno al sujeto migrante se hacen presente en nuestros países; qué políticas o legislaciones a nivel nacional resuelven las situaciones que derivan del derecho a la educación para los y las migrantes; qué aspectos procedimentales, accesos o restricciones tiene la población extranjera en relación a los nacionales en su paso por el sistema educacional. Estas son algunas de las preguntas planteadas en la investigación cuyos resultados se presentan en este artículo, y que se propuso como objetivo analizar en términos comparativos los mecanismos legislativos y políticos que aseguran el derecho a la educación para niños, niñas y adolescentes migrantes en Chile, Argentina, Uruguay, Costa Rica y Colombia, en tanto son algunos de los países de la región que mayormente han visto incrementada la presencia de población migrante de forma significativa desde el año 2010 en adelante (OEA-OCDE, 2017).

2. ALCANCES TEÓRICOS

La acción de los Estados y su intervención en la sociedad se expresa en políticas públicas, las que pueden tener un amplio espectro e incluir por ejemplo programas, proyectos e incluso legislaciones para resolver algún tipo de situación. Aunque se trata de un debate abierto en torno al origen de las políticas y su propia definición (Olavarriá, 2007), existe consenso en que corresponde a una acción intencionada hacia un objetivo público, contando con mecanismos e instrumentos para su aplicación y que es iniciada por un gobierno para ser llevada a cabo por éste o por actores privados (Lahera, 2002; Birkland, 2005).

En tal sentido, responden a problemas públicos (Becker, 1995), los que aluden a aquellos elementos que requieren atención por parte de los gobiernos en tanto son parte de una necesidad sentida de la población o de un grupo en particular. Si bien existen diferentes enfoques asociados a la conceptualización de los problemas públicos (Olavarriá, 2007), no cabe duda que por lo general las acciones políticas reflejan valores y orientaciones que comprometen una visión de sujeto y de mundo, por lo cual son un campo de disputa que genera conflictos y diferencias (Fabris y Falabella, 2016).

En ese marco, el rol de los Estados y en especial las políticas públicas tienen un componente asociado a su foco u orientación, y otro vinculado a los aspectos procedimentales que lo definen en su implementación práctica (Lahera, 2002). Se trata de elementos que están articulados entre sí, dado que de la forma en que se conciba una política o acción pública, será la forma en que se implemente. Por ejemplo, al diseñar políticas basadas en un enfoque de derechos humanos, se deberán generar los mecanismos que favorezcan el acceso de todos/as los sujetos a los bienes y servicios que provee sin ningún tipo de distinción, promoviendo la inclusión y ampliando los límites de la ciudadanía. En tal sentido, vincular ambos conceptos -inclusión y ciudadanía- en contextos migratorios, permite enriquecer la perspectiva jurídico-política bajo la cual se conciben los derechos y en especial la relación entre estado y sociedad (Subirats, 2010).

Esto es especialmente relevante en el ámbito educativo, dado que por lo general la acción de los Estados se orienta a establecer las medidas que el conjunto del sistema deberá llevar a cabo para hacer valer el derecho a la educación y, lo que es más relevante aún, asumir que los centros educativos pueden aportar a la generación de un nuevo sentido de comunidad y convivencia democrática entre diversos, en especial cuando se entrecruza con variables culturales (García y Sáez, 1998).

De hecho, no cabe duda de que la presencia de niños, niñas y adolescentes migrantes tensiona al sistema educativo y muchas veces su incremento, como efectivamente ocurre en algunos países de la región, es percibido como una amenaza (Ortiz, 2008). En tal sentido, la respuesta de los estados se ha traducido mayormente en prácticas asimilacionistas, las que en parte se explican por visiones restringidas en torno a la diversidad y por el esfuerzo institucionalizado de promover una identidad nacional fundada en valores propios que finalmente buscan la uniformidad (Novaro, 2016).

En la asimilación y la construcción de esta identidad uniforme está la intención de desconocer las culturas de origen de los sujetos que participan de la acción educativa, por lo cual la idea es que “todos los individuos se asemejen, tiendan a parecerse, a actuar igual (se hagan previsibles, estimables en sus reacciones y respuestas), a homogeneizarse (a poder intercambiarse, al desvanecimiento de las diferencias)” (Urraco y Nogales, 2013, p. 161).

Las prácticas asimilacionistas condicionan las trayectorias educativas de los/as estudiantes migrantes, afectando sus posibilidades de inclusión efectiva (Poblete, 2018), por lo cual se requiere de otro tipo de enfoques basados en un diálogo intercultural (Johnson, 2015). En esa línea, Muñoz (2001) identifica tres opciones a partir de las cuales se ha avanzado en educación: i) políticas asimilacionistas, en tanto modelos que pretenden a través del trabajo en educación la absorción de un grupo determinado en una sociedad que se supone homogénea; ii) políticas multiculturales, que asumen el reconocimiento de la existencia de diversas culturas en un mismo territorio y en la escuela, sin buscar la interrelación activa entre éstas; y, iii) políticas interculturales, que tienen un sesgo que las ubica en la búsqueda de la interpenetración cultural, además de la “activa relación entre los miembros de grupos humanos diferentes y que recoge mejor la intencionalidad, actitudes y comportamientos acordes con los principios del mejor entendimiento de los alumnos de diversas culturas” (García y Sáez, 1998, p. 36).

Estos modelos implican decisiones políticas respecto de la forma de abordar la diversidad, por lo que las definiciones que se tomen al respecto serán determinantes para el trabajo en educación.

En particular el enfoque intercultural resulta más desafiante, dado que sus implicancias políticas son mayores, en tanto requiere una “redefinición y re-imaginación del Estado nación, así como también de las relaciones entre el Estado y las sociedades contemporáneas, y que sus alcances también implican el estudio interdisciplinario de las estructuras y procesos intergrupales e interculturales de constitución, diferenciación e integración de las sociedades contemporáneas a partir de las “políticas de identidad” (Dietz, Mateos, Jiménez y Mendoza, 2014, p. 27).

Para el caso de la región, el propio Dietz (2012) ha señalado que existen tres paradigmas que dan cuenta de la forma en que se ha buscado implementar la educación intercultural: desigualdad, diferencia y diversidad, siendo “este último el que cuestiona los procesos asimilacionistas, respeta las diferencias sin esencializarlas, y evita ignorar los conflictos que surgen de las interacciones entre grupos diversos” (Poblete, 2018, p. 55).

Ahora bien, en los contextos migratorios y de movilidad humana las políticas educativas, y en particular aquellas que se definen desde una perspectiva intercultural, debieran tener

un carácter integral, vale decir, generar orientaciones no solo para el acceso de estudiantes al sistema educacional, sino también para su trayectoria educativa, vale decir, su proceso de aprendizaje, las relaciones entre diversos, las modificaciones o adaptaciones curriculares e incluso la propia estructura de toma de decisiones en los centros educativos (Poblete, 2018). En ese sentido, se trata de una apuesta por una interculturalidad que promueve los derechos de los grupos minoritarios, incorporando la lucha contra los prejuicios, la búsqueda de una integración interétnica y la adecuación de los sistemas educativos y de la pedagogía a las exigencias de un mundo cada vez más transnacionalizado (Chiodi y Bahamondes, 2001).

3. MÉTODO

El objeto de estudio de esta investigación fueron los aspectos políticos y normativas internas que aseguran, rigen y orientan el derecho a la educación para niños, niñas y adolescentes migrantes en Chile, Argentina, Uruguay, Costa Rica y Colombia. Por tanto, se seleccionaron aquellos documentos que explícitamente mencionan o abordan estos temas. A lo anterior se suman las convenciones internacionales que cada país ha ratificado y que también aluden explícitamente al ámbito educativo. De esta forma, también existe un marco común internacional que favorece el ejercicio de los derechos para niños, niñas y adolescentes migrantes. En concreto, se trata de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares; Convención sobre el Estatuto de los Refugiados; Convención Internacional sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

Como se indicó antes, la elección de los casos de estudio estuvo dada por el hecho que los países mencionados son aquellos que ven incrementada la presencia de población migrante desde el año 2010 en delante de forma más significativa que el resto de los países de la región (OEA-OCDE, 2017).

Los documentos analizados para cada país son los siguientes:

Tabla 1. Elenco de documentos analizados

País	Documentos Analizados
Chile	Decreto Ley 1094 de 1974 Documento Ordinario N°009 de 2008, de la Presidencia de Chile Documento Ordinario N°07/1008 de 2005, del Ministerio de Educación de Chile Documento Ordinario N°02/000894 de 2016, del Ministerio de Educación de Chile
Argentina	Ley de Migraciones N° 25.871 de 2004
Colombia	Decreto Migratorio 0834 de 2013 Circular N°45 de 2015, del Ministerio Nacional de Educación Circular N°7 de 2016, del Ministerio Nacional de Educación
Costa Rica	Ley General de Migración y Extranjería N° 8764 de 2009 Política Migratoria Integral para Costa Rica, de 2013.
Uruguay	Ley Migración N °18250 de 2008 Documento Marco sobre Política Migratoria, de 2010.

Fuente. Elaboración propia.

Siguiendo lo señalado por Carrasco, López y Estay (2012), la investigación se realizó a través de un análisis documental, cuyo objetivo es indagar en un corpus textual para establecer categorías relevantes de estudio. En tal sentido, se buscó identificar en los textos indicados las perspectivas o concepciones en torno al sujeto migrante; los procedimientos; accesos o restricciones definidas para este grupo. De ahí entonces que el objetivo de este proceso fue “descomponer el texto, asignar, desarrollar categorías y ponerlas en orden” (Flick, 2002, p. 196), generando el etiquetamiento de pasajes textuales de acuerdo con estas categorías (Sayago, 2014).

4. RESULTADOS

4.1. UN PRINCIPIO ÉTICO COMÚN

El marco jurídico internacional ha avanzado hacia la consagración de derechos para distintos grupos sociales. Por lo general, tales avances y acuerdos cristalizan en convenciones internacionales que una vez ratificadas alcanzan valor legal en los estados nacionales.

En el caso concreto de la educación, muchas de las convenciones internacionales establecen derechos como el acceso de niños y niñas migrantes al sistema educacional al margen de la situación migratoria de sus familias, generando un marco común para el ejercicio de estas garantías. En efecto, en los cinco casos estudiados se han ratificado convenciones internacionales como la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (ONU, 1990) señala que:

Todos los hijos de los trabajadores migratorios gozarán del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate. El acceso de los hijos de trabajadores migratorios a las instituciones de enseñanza preescolar o las escuelas públicas no podrá denegarse ni limitarse a causa de la situación irregular en lo que respecta a la permanencia o al empleo de cualquiera de los padres, ni del carácter irregular de la permanencia del hijo en el Estado de empleo (art. 30).

Como se desprende del artículo citado, la convención asegura igualdad de trato con los nacionales, impidiendo distinciones fundadas por ejemplo en la condición migratoria irregular de las familias. Por tanto, se entiende que las políticas internas o las normas educativas propias de cada país debiesen asegurar tal principio centrado en el acceso no solo a la matrícula, sino también a los beneficios que el sistema educativo genera.

Lo mismo ocurre con otras convenciones, como el estatuto de los refugiados o sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial. En todas ellas se parte de un principio general, cual es garantizar el acceso a los sistemas educacionales, básicos y secundarios, para niños, niñas y adolescentes migrantes.

Un desafío interesante surge a propósito de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (Unicef, 1989), toda vez señala que:

Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a: inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su

idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya (art. 29).

En efecto, aquí queda establecido que la educación de todos/as los/as niños debe inculcar el respeto a la propia identidad cultural, idioma y valores, indicando que esto guarda relación con la sociedad de acogida y también con el país del cual se es originario. En contextos migratorios esto es relevante porque plantea el desafío de educar en la diversidad. Al respecto, vale la pena preguntarse si nuestros sistemas educacionales están preparados para asegurar este derecho, precisamente porque esto supone la revisión de los marcos curriculares centrados en perspectivas nacionales, las prácticas habituales de los centros educativos, las visiones etnocéntricas y la intención explícita, como afirma Novaro (2016), de promover una identidad nacional uniforme y homogénea.

En el caso de Argentina, por ejemplo, pese a la ratificación de esta convención e incluso la existencia de una ley que asegura el respeto a la identidad del migrante, algunas investigaciones (Beech y Princz, 2012) ponen en evidencia que más allá de estos cuerpos legales y su indiscutible valor, muchos docentes continúan pensando la escuela desde una perspectiva asimiladora y homogeneizadora, y que incluso “se continúan usando ritos nacionalistas desde una perspectiva asimilacionista en la cual existe cierta idea de una “cultura argentina” que es cosificada como un fenómeno estático” (Beech y Princz, 2012, p. 63).

Desde la Presidencia de la República de Chile, el año 2016 se genera un documento que imparte instrucciones en torno a la política migratoria. Este instructivo reconoce a Chile como país de migración y establece que el país trabajará:

...en el fortalecimiento de un enfoque intercultural de acogida, respeto y valoración de la diversidad cultural, sobre todo al interior del sistema educativo y en general en los servicios públicos y en su relación con la población migrante. En el accionar del Estado se reafirma la aplicación de los instrumentos internacionales ratificados por Chile sobre Derechos Humanos y de las Personas Migrantes, al igual que con los principios de Política Migratoria acordados en el marco de la Conferencia Sudamericana de Migraciones (Instructivo sobre Política Migratoria, 2016).

Pese a este compromiso con el enfoque intercultural, en Chile ocurre una situación parecida a la de Argentina, toda vez que la evidencia obtenida a propósito de la incorporación de estudiantes migrantes en el sistema educacional muestra la persistencia de prácticas uniformadoras y asimilacionistas (Poblete, 2018), por lo que se está lejos de avanzar hacia enfoques educativos que aseguren el respeto y promoción de identidades diversas.

Para el caso de Colombia, la Ley General de Educación del año 1994 establece que el sistema educacional deberá tener en cuenta criterios de integralidad, interculturalidad, diversidad lingüística y participación comunitaria, sin embargo, estos principios remiten al trabajo con los grupos étnicos del país. En tal sentido, existe una idea restrictiva de la interculturalidad, dado que refiere a los pueblos originarios, lo que es compartido por buena parte de los países de la región que han trabajado esta idea como una política de identidad del Estado nación (Dietz, 2012). En concreto, recién el año 2015 se hace una mención al acceso de niños y niñas migrantes al sistema educacional, a través de una circular del Ministerio Nacional de Educación, a partir del hecho que Colombia se ha transformado en

unos de los principales destinos migratorios de los y las venezolanas que han tomado la opción de migrar. En ese sentido, no solo es lugar de tránsito obligado para quienes salen de Venezuela, sino también una opción de asentamiento definitivo.

En el caso de Uruguay y Costa Rica, sus respectivas leyes migratorias hacen alusión a las convenciones que han ratificado y a los derechos humanos de los y las migrantes. Por ejemplo, la ley migratoria uruguaya en su Artículo N°4, indica que:

El Estado uruguayo garantizará a las personas migrantes los derechos y privilegios que acuerden las leyes de la República y los instrumentos internacionales ratificados por el país (República de Uruguay, 2008).

La ley migratoria de Costa Rica, en su Artículo N°1, indica que:

La presente Ley regula el ingreso, la permanencia y egreso de las personas extranjeras al territorio de la República, con fundamentos en lo establecido en la Constitución Política, los tratados y los convenios internacionales debidamente suscritos, ratificados y vigentes en Costa Rica, con especial referencia a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos (República de Costa Rica, 2009).

Como se desprende de ambos casos, hay una alusión explícita a los derechos humanos de los y las migrantes en sus cuerpos legales, lo que sin duda constituye un gran avance. Por lo mismo, se puede concluir que las convenciones internacionales operan como un principio ético común. En tal sentido, hay un punto de partida para el caso de los países de la región: el respeto y aplicación de las convenciones internacionales que regulan estos derechos y la voluntad explícita de los gobiernos por hacerlas parte de su ordenamiento interno. Sin embargo, vale la pena preguntarse cómo se aplican estos principios éticos, vale decir, a través de qué mecanismos los estados nación cumplen con los propósitos declarados en las convenciones.

4.2. DIFERENCIAS PROCEDIMENTALES

Como se indicó antes, las acciones públicas poseen no solo un enfoque conceptual o determinados principios, sino también requieren de procedimientos e instrumentos políticos, jurídicos o normativos para asegurar su aplicabilidad (Lahera, 2002).

Para el caso de los países estudiados es interesante observar que existen algunas diferencias en la forma en que proceduralmente se asegura el cumplimiento del derecho a la educación para niños, niñas y adolescentes migrantes. En efecto, existen casos en que es la propia ley de extranjería la que lo consagra, mientras que en otros son las políticas o incluso las normas las que lo permiten. En rigor, se trata de instrumentos que poseen estatutos diferentes dentro del ordenamiento interno de los países, lo que puede tener consecuencias al momento de su aplicabilidad.

En concreto, las opciones que han tomado los estados nacionales difieren entre sí. Sin embargo, es claro que dentro del estatuto jurídico de los países no es lo mismo una ordenanza que una política o una ley. El peso jurídico de una y otra es diferente. Lo relevante en todos los casos es considerar que “incluir la perspectiva de Derechos Humanos en las actuaciones hacia la población inmigrada, requiere no sólo considerarla como un

principio ético, sino que debe plasmarse en un carácter vinculante y operativo" (Galaz, Poblete y Frías, 2017, p. 28).

Por ejemplo, en el caso de Chile solo existen normas dictadas por el Ministerio de Educación, lo que no encuentra respaldo aún ni en la legislación migratoria vigente ni en políticas formuladas al respecto.

De hecho, el Decreto Ley de Extranjería 1094, del año 1975 y aún vigente, establece en su Artículo N°76 que:

Los servicios y organismos del Estado o Municipales deberán exigir a los extranjeros que tramiten ante ellos asuntos de la competencia de esos servicios, que previamente comprueben su residencia legal en el país (República de Chile, 1975).

Ese decreto genera exclusiones explícitas determinando quienes quedan fuera de la protección del Estado. Se trata de una jerarquía perversa entre ciudadanos de primera y segunda categoría generada por el propio Estado, que incluso entra en contradicción con las convenciones internacionales en materia de derechos humanos que el país ha ratificado.

Al respecto, Stefoni (2011) señala que en la historia de la legislación migratoria se observa una concepción dual del sujeto inmigrante (un extranjero deseable -el colono- y otro no deseado -el espontáneo). Con la llegada de la dictadura prima la visión negativa, toda vez que la presencia extranjera es concebida como una potencial amenaza a la nación. Esto justificó la implementación de mecanismos de control estatal establecidos en la legislación de 1975. En los gobiernos democráticos el migrante siguió siendo pensado como un extraño potencialmente peligroso, aunque, esta vez, bajo la idea de un problema social. Al no modificar el espíritu que funda la ley, la consecuencia es la generación de condiciones para que las personas caigan en situación de irregularidad (Galaz, Poblete y Frías, 2017).

De esta forma, el acceso de la población migrante al sistema educacional se ha garantizado a través de normas o decretos ministeriales. El primero fue elaborado el año 2005 y aseguraba acceso a matrícula provisoria al margen de la condición migratoria de niños y niñas y sus familias, mientras que el segundo y aún vigente fue elaborado el año 2016, buscando corregir las dificultades derivadas del primer decreto, y que aludían a problemas en el acceso a becas de alimentación, textos escolares e incluso certificados que acreditaran los años de estudio de niños, niñas y adolescentes migrantes en Chile (Poblete y Galaz, 2017). De hecho, el Documento Ordinario N°02/000894 del 7 de noviembre del año 2016, señala explícitamente los beneficios a los cuales podrán acceder los y las estudiantes migrantes:

Todos los niños, niñas y adolescentes migrantes matriculados en establecimientos educacionales, al ser estudiantes regulares, tienen los mismos derechos que los nacionales respecto de la alimentación escolar, textos escolares, pase escolar y seguro escolar (Mineduc, 2016).

En el contexto de la administración pública chilena, es preciso indicar que el Ministerio de Educación ha sido pionero en el marco de ministerios y servicios, junto con el Ministerio de Salud, en reconocer derechos para la población migrante, tratando de ajustar su accionar a través de las normas señaladas a las convenciones internacionales de las cuales Chile se ha hecho parte.

A lo anterior también se suman el Instructivo sobre Política Migratoria del año 2016, que señala que el Gobierno de Chile se compromete a:

Garantizar a niñas, niños y adolescentes de familias migrantes el acceso, permanencia y progreso de su trayectoria educativa en igualdad de condiciones, con independencia de su nacionalidad, origen o situación migratoria (Mineduc, 2016).

Al igual que Chile, Colombia ha debido implementar una serie de acciones con el fin de gestionar el proceso migratorio y, en concreto, determinar los derechos a los cuales puede acceder la población extranjera.

Un primer elemento a tener en cuenta es el Decreto N°0834, en vigencia desde el 2013, que establece las disposiciones en materia migratoria para la República de Colombia. Este instrumento legal define el conjunto de normas y mandatos asociados a la permanencia de personas extranjeras en el país, indicando por ejemplo los tipos de visados a los cuales pueden acceder, las personas que pueden acceder a ellos, además de otros elementos asociados al control migratorio y de fronteras. Sin embargo, este cuerpo legal no hace ninguna alusión a los derechos de los que pueden gozar los y las migrantes ni alude, tampoco, a conceptos tales como derechos humanos.

Por su parte, el Ministerio Nacional de Educación de Colombia ha elaborado un conjunto de normas y dictámenes que permiten el acceso de niños y niñas al sistema educacional, instruyendo a las escuelas acerca de su proceso de matrícula, promoción, reconocimiento de estudios, etc.

La mayor parte de estas normas o circulares aluden a la situación concreta de niños y niñas venezolanas, con lo cual se trata ante todo de una reacción institucional frente a la contingencia generada por la migración forzada de ciudadanos/as de ese país.

Por ejemplo, la Circular N°45, del Ministerio Nacional de Educación, de septiembre de 2015, señala que:

Las Secretarías de Educación de las Entidades Territoriales Certificadas a nivel nacional, priorizarán el servicio educativo a los niños, niñas y jóvenes afectados por la situación de movilización de frontera con Venezuela sin distinción de su nacionalidad.

El mismo documento define un conjunto de acciones que deberán llevar a cabo estas secretarías, cuyo objetivo es divulgar en la comunidad a través de los medios de comunicación masivos, que se encuentran abiertas las matrículas para niños, niñas y jóvenes que provengan de la frontera; la generación de modelos educativos flexibles, para el caso en que se observe insuficiencia de cupos, con el fin de favorecer el acceso al sistema educacional de niños, niñas y jóvenes al margen de su situación migratoria. El mismo instrumento cuenta con una tabla de equivalencia para que los grados cursados en Venezuela sean reconocidos en Colombia, al margen que el criterio para la ubicación de un estudiante en un curso determinado sea la información entregada por el padre de familia y los certificados que pueda acreditar.

Claramente, la situación de Colombia queda definida por el proceso migratorio generado desde Venezuela, lo que ha obligado al Estado a implementar normas e instrucciones, todas ellas relativamente recientes, para resolver las situaciones que derivan de la presencia de niños y niñas. De esta forma, más que contar con instrumentos de carácter legal que otorgan

mayor certeza jurídica a la presencia de los y las migrantes, se tiene solo un conjunto de normas que poco a poco han ido garantizando derechos que se considera son inalienables.

Como contrapartida al caso de Chile y Colombia aparece Costa Rica, que cuenta con una ley migratoria inspirada en la perspectiva de derechos humanos, tal como se mostrara en el apartado anterior.

Un punto de interés en los primeros artículos de la ley es lo referido a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que la inspiran y, por tanto, determinan la forma en que se implementa este cuerpo legal. De esta manera, hay una declaración explícita en esta ley de reconocer y respetar los derechos de los y las migrantes, como declara el Artículo N°3, “con base a los principios de respeto a la vida humana, a la diversidad cultural y de las personas, a la solidaridad, la equidad de género, así como a los derechos humanos garantizados en la Constitución Política, los tratados y los convenios internacionales”.

Siguiendo en mandato de la ley, el año 2013 se elaboró la “Política Migratoria Integral Para Costa Rica”, basada en el enfoque de derechos; de género; de diversidad; de integración; de desarrollo humano sostenible; de participación social; de seguridad humana; de integralidad; interculturalidad; etario, prevención social y equiparación de oportunidades de las personas migrantes con discapacidad y adultos mayores (República de Costa Rica, 2013). En lo que concierne a educación, la política establece dos principios clave: i) el reconocimiento del derecho a la educación e imposibilidad de negar matrícula escolar por no tener autenticados los documentos; ii) el derecho a la educación de todos los seres humanos y a la protección especial del Estado a las personas menores de edad.

Ambos principios operan como elementos que aseguran el acceso al sistema educacional sin distinciones con relación a la población nacional, asegurando que la condición migratoria no representa un obstáculo.

Una situación similar ocurre en el caso de Uruguay, toda vez que la Ley migratoria N°18.250 de enero el 2008, establece en su Artículo N°8 que:

Las personas migrantes y sus familiares gozarán de los derechos de salud, trabajo, seguridad social, vivienda y educación en pie de igualdad con los nacionales. Dichos derechos tendrán la misma protección y amparo en uno y otro caso (República de Uruguay, 2008).

Como se desprende de este artículo, hay una equiparación de derechos entre migrantes y nacionales, de forma tal que no existen distinciones entre unos y otros. En orden precisamente a establecer los alcances del derecho a la educación, el Artículo N°11 indica que:

Los hijos de las personas migrantes gozarán del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales. El acceso de los hijos de trabajadores migrantes a las instituciones de enseñanza pública o privada no podrá denegarse ni limitarse a causa de la situación irregular de los padres. (República de Uruguay, 2008).

Posteriormente, en el año 2016 se elabora el Documento Marco sobre Política Migratoria, promulgado por la Presidencia de la República, que establece los lineamientos

generales para la acción del Estado en materia migratoria. Entre los principios que orientan el documento se indica que:

El Estado uruguayo ha ratificado y suscrito importantes acuerdos, convenciones y tratados internacionales en materia migratoria y de derechos humanos, y ha desarrollado un marco normativo nacional basado en el reconocimiento y el pleno respeto de los derechos de las personas migrantes y sus familias (República de Uruguay, 2016, p. 2).

Para los casos de Costa Rica y Uruguay se observa una línea de continuidad entre los principios declarados en las convenciones, su legislación migratoria y una política que hace operativo el acceso a los derechos sociales, articulando además la acción del Estado en torno a ellos. Se trata de un sistema coherente de organización interna en que la perspectiva de derechos aparece como un eje transversal de la acción del Estado, lo que no ocurre al menos explícitamente en los casos de Chile o Colombia.

Finalmente, el hito más relevante del tratamiento actual del fenómeno migratorio en Argentina es la promulgación el año 2004 de la Ley 25.871, también conocida como Ley Giustiniani. Esta ley posee características relevantes que la sitúan como una de las más avanzadas de la región y estrechamente vinculada a los derechos humanos.

En concreto, “incorpora la responsabilización del Estado en la garantía del acceso de los inmigrantes tanto al sistema de salud como el de educación, independiente de su situación de irregularidad” (Machinandiarena, 2010, p. 36). De esta forma se entiende que por primera vez se iguala el derecho entre los nativos y extranjeros al acceso a los servicios sociales (Novik, 2008), cambiando el enfoque de la anterior normativa migratoria, la ley Videla, que por ejemplo “detenía y expulsaba extranjeros que consideraba potencialmente perjudiciales para su orden, sin consulta previa al poder judicial” (Machinandiarena, 2010, p. 37).

Sobre el acceso a derechos, el artículo N°6 de la Ley señala que:

El Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales y sus familias, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social (República de Argentina, 2004).

Como se desprende de este artículo la ley iguala las condiciones de acceso entre nacionales y extranjeros a los servicios sociales, no haciendo ningún tipo de distinción ni generando barreras asociadas a la irregularidad migratoria. Esto es precisamente lo que consagra el Artículo N°7 al indicar que:

En ningún caso la irregularidad migratoria de un extranjero impedirá su admisión como alumno en un establecimiento educativo, ya sea este público o privado; nacional, provincial o municipal; primario, secundario, terciario o universitario (República de Argentina, 2004).

Más allá de asegurar el acceso a todos los niveles educativos para los y las migrantes, la ley también impide que los establecimientos privados restrinjan este derecho. En tal sentido, la condición migratoria no es un inconveniente para el acceso, estableciendo

además un rol a los establecimientos educativos, dado que deberán orientar y asesorar a las familias migrantes para subsanar su irregularidad.

El Artículo N°11 señala que uno de los objetivos del sistema educativo será:

Fortalecer la identidad nacional, basada en el respeto a la diversidad cultural y a las particularidades locales, abierta a los valores universales y a la integración regional y latinoamericana (República de Argentina, 2004).

En este texto hay una apertura a la integración regional y latinoamericana, en tanto “ya no se hace referencia a categorías excluyentes (asimilar a todos los ciudadanos dentro de una “misma cultura argentina”), sino que la misma incluye el respeto de otros valores regionales y universales que trascienden la frontera del país (Beech y Princz, 2012, p. 61).

Sin embargo, como se indicó antes, las investigaciones llevadas a cabo por los mismos autores citados ponen en evidencia que las prácticas asimilacionistas continúan como modelo educativo en el sistema argentino.

5. COMENTARIOS DE CIERRE

Los distintos documentos analizados dan cuenta de aspectos de carácter general en torno al derecho a la educación para niños, niñas y adolescentes migrantes. En concreto, existen ciertos enfoques y procedimientos que organizan el ejercicio de este derecho en todos los países estudiados. Tal como se presentó en los apartados anteriores, si bien se parte de un principio común establecido en las convenciones internacionales que han ratificado, cada uno de los países analizados genera, dentro de su ordenamiento interno, leyes, políticas o normativas para hacer operativo el derecho a la educación. Como se indicó antes, son instrumentos distintos que no tienen el mismo estatuto o fortaleza jurídica, dado que no es equivalente una normativa o decreto que puede ser modificado por una autoridad de turno, que una legislación ratificada democráticamente en el parlamento. En ese sentido, hay un principio ético común, pero no procedimientos o instrumentos similares.

En diálogo con las convenciones internacionales ratificadas, las políticas nacionales de los países que las han suscrito debieran asegurar el ejercicio de los derechos de niños y niñas migrantes, e incluso promover formas de inclusión activa.

En esa misma línea, es claro que se requiere de mecanismos que vayan más allá de las simples declaraciones y que apuesten por la posibilidad efectiva de traducir los acuerdos alcanzados en acciones específicas. De ahí entonces que se debería avanzar en procedimientos concretos y vinculantes que favorezcan el ejercicio de estos derechos y que determinen sanciones incluso frente a su incumplimiento.

A pesar de ciertos avances en materia de reconocimiento de derechos o la incorporación en los últimos años de cierta retórica de “derechos” en las políticas sociales de los países de la región, aún queda un largo camino por recorrer en la implementación de esta perspectiva. En efecto, los derechos humanos deben ser pensados en la actualidad como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir a las estrategias de desarrollo e inclusión social (Galaz, Poblete y Frías, 2017).

La región en ese sentido ha tomado un camino correcto, sin embargo, sería interesante equiparar derechos para los y las migrantes en los diferentes estados de América Latina,

considerando que la movilidad humana es cada vez más frecuente. Esto, ayudaría en la construcción de una ciudadanía intercultural y favorecería la inclusión.

En ese orden, existe otro elemento presente en el conjunto de documentos estudiados, cual es el claro énfasis en torno al acceso al sistema educacional. En efecto, en todos ellos se habla de un acceso sin distinciones respecto de los nacionales, e incluso en el caso argentino también está asegurado en los establecimientos de administración privada.

Sin embargo, ese énfasis limita a un escaso abordaje las trayectorias educativas, vale decir, lo que ocurre una vez que niños, niñas y adolescentes migrantes ingresan al sistema educativo. En rigor, no existe una mención explícita a la forma en que se debe trabajar con la diversidad, aspectos de tipo curricular o elementos de convivencia que favorezcan prácticas inclusivas al interior de escuelas primarias y secundarias.

Como se mostró en los apartados anteriores, existen modelos y orientaciones políticas que definen la forma de trabajar con la diversidad en educación, por cierto, derivados de la manera en que conceptualizan los derechos, la ciudadanía e incluso la identidad. Sin embargo, sobre eso no hay pronunciamientos claros que trasciendan la lógica de orientaciones y principios éticos, traduciéndose en procedimientos en torno a la forma en que se educa hoy en la diversidad, en un continente en que la movilidad humana adquiere cada vez mayor relevancia.

Por lo mismo, avanzar a nivel regional en la posibilidad de equiparar derechos e incluso generar mecanismos comunes para garantizar el acceso y trayectoria educativa para niños, niñas y adolescentes migrantes, en un marco de respeto a la diversidad e identidad, aparece como una necesidad fundamental. Esto resitúa el valor de la discusión política multilateral, interpelando de paso las concepciones identitarias sobre las cuales se han erigido los estados nacionales de América Latina.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Beech, J. y Princz, P. (2012). Migraciones y Educación en la Ciudad de Buenos Aires: tensiones políticas, pedagógicas y étnicas. *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*, 6(1), 53-71.

Becker, E. (1995). Ecología global y sociedad mundial. Modelos de desarrollo y visiones de mundo. Centro de educación, ciencia y documentación. *Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE)*.

Birkland, T. (2005). An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making. New Cork: M.E Sharpe.

Carrasco, C. López, V. & Estay, C. (2012). Análisis crítico de la Ley de Violencia Escolar de Chile. *Psicoperspectivas*, 11(2), 31-55. <https://doi.org/10.5027/psicoperspectivas-vol11-issue2-fulltext-228>

Chiodi, F. y Bahamondes, M. (2001). *Una Escuela, Diferentes Culturas*. Temuco: Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

Dietz, G. (2012). *Multiculturalismo, interculturalidad y diversidad en educación. Una aproximación antropológica*. México: Fondo de Cultura Económica.

Dietz, G., Mateos, L., Jiménez, Y. y Mendoza, G. (2014). Los estudios culturales ante la diversidad cultural. Una propuesta conceptual, *Decisio. Saberes para la Acción en Educación de Adultos*, 24, 26-30.

Fabris, M. y Falabella, A. (2016). Inclusión social en las escuelas: estudio de prácticas pedagógicas inclusivas proyecciones para enfrentar un escenario sin copago y selección escolar. Santiago: Fonadi.

Flick, U. (2002). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Morata.

Galaz, C. Poblete, R. y Frías, C. (2017). Políticas públicas y migración en Chile: ¿posibilidades de inclusión efectiva? Santiago: Universitaria.

García, A. y Sáez, J. (1998). *Del racismo a la interculturalidad*. Madrid: Narcea.

Johnson, D. (2015). Formar ciudadanos interculturales en un mundo global: Algunas notas desde los estudios curriculares. *Revista Diálogo Andino*, 47, 7-14. <https://doi.org/10.4067/S0719-26812015000200002>

Lahera, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.

Machinandiarena, V. (2010). *Inmigrantes Latinoamericanos en la ciudad de Buenos Aires: mapa de situación*. (Tesis para optar a Licenciatura en Ciencias de la Educación). Universidad de San Andrés: Buenos Aires.

Martínez, J., Cano, V. y Sofía, M. (2014). Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional. Santiago: CEPAL.

Martínez, J. y Orrego, C. (2016). Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL.

McAndrew, M. y Rossel, J. (2000). Inmigración y educación intercultural en Québec: programas y debates”, *Revista Española de Educación Comparada*, (6), 259-285.

Ministerio de Educación de Chile. (2005). Ordinario N°07/1008 (1531).

_____. (2016). Ordinario N°02/000894.

Muñoz, A. (2001). Enfoques y modelos de educación multicultural e intercultural, Uni- versidad Complutense de Madrid. Última vista: 28 de Julio de 2017. Recuperado de: <http://red.pucp.edu.pe/ridei/files/2011/08/110317.pdf>

Novaro, G. (2016). Migración boliviana, discursos civilizatorios y experiencias educativas en Argentina, *Nómadas*, (45), 105-121. Novick S. (2008). Migración y políticas en Argentina: tres leyes para un país extenso (1876-2004) en Novick S. (comp.) *Las migraciones en América Latina*, Buenos Aires: Catálogos.

OEA-OCDE (2017) Migración en las Américas. Cuarto Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas. Washington: OEA.

OCDE. (2015). Education at a Glance Interim Report: Update of employment and educational attainment indicators, París: OCDE

OIM. (2015). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo: el bienestar de los migrantes y el desarrollo*. Ginebra: OIM.

ONU. (1990). Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (art. 30). Recuperado de: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cmw.aspx>

Olavarriá, M. (2007). Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas. Santiago: INAP.

Ortiz, M. (2008). Inmigración en las aulas: Percepciones prejuiciosas de los docentes. *Revista de Sociología Papers*, 87, 253-268. <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v87n0.805>

Poblete, R. (2018). El trabajo con la diversidad desde el currículo en escuelas con presencia de niños y niñas migrantes: estudio de casos en escuelas de Santiago de Chile. *Perfiles Educativos*, XI(159), 51-65.

Poblete, R. y Galaz, C. (2017). Aperturas y cierres para la inclusión educativa de niños/as migrantes en Chile. *Revista Estudios Pedagógicos*, XLIII(3), 239-257.

República de Argentina. (2004). *Ley de Migraciones N° 25.871*.

República de Chile. (1975). Decreto Ley 1094.

_____. (2008). *Ordinario Gab. Pres. N° 009 de septiembre de 2008*. Gobierno de Chile.

República de Colombia. (2013). Decreto Migratorio 0834.

_____. (2015). Circular 45 del Ministerio Nacional de Educación.

_____. (2016). Circular N°7 del Ministerio Nacional de Educación.

República de Costa Rica. (2009). *Ley General de Migración y Extranjería, N° 8764*.

_____. (2013). Política Migratoria Integral para Costa Rica.

República de Uruguay. (2008). Ley Migración, N °18250.

_____. (2016). Documento Marco sobre Política Migratoria.

Sayago, S. (2014). El análisis del discurso como técnica de investigación cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales. *Cinta de Moebio*, (49), 1-10.

Stefoni, C. (2011). Ley y política migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante, en Feldman-Bianco *et. al.* (coord.) La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías. Quito: FLACSO.

_____. (2017). Panorama de la migración internacional en América del Sur. Santiago: CEPAL.

Subirats J. (2010). *Ciudadanía e Inclusión Social*. Madrid: Fundación Esplai.

Unicef. (1989). Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (art. 29).

Villalobos, C. y Valenzuela, J. (2012). Polarización y Cohesión Social del Sistema Escolar Chileno. *Revista de Análisis Económico*, 27(2), 145-172.

Urraco, M. y Nogales, G. (2013). Michel Foucault: El funcionamiento de la institución escolar propia de la Modernidad. *Anduli: revista andaluza de ciencias sociales*, (12), 153-167.